

TINDAK PIDANA PERBANKAN DAN PENCUCIAN UANG (*MONEY LAUNDERING*)*

by Dr. Zulkarnain Sitompul, SH, LL.M

*for financial institutions, which depend so heavily
on customer confidence, the importance of being
honest is a life and death matter*

I. Pendahuluan

Kasus bobolnya Bank BNI dengan jumlah cukup spektakular yang kemudian disusul dengan "perampokan" Bank BRI, industri perbankan nasional seolah judul roman "tak putus dirundung malang". Kasus-kasus ini juga mempertebal kepercayaan kita akan rendahnya etika profesionalisme pengelola industri perbankan dan lemahnya sistem pengawasan bank terutama sistem pengawasan internal.¹ Padahal, etika profesionalisme sangat penting bagi pengelolaan bank karena pada dasarnya kekayaan yang dikelola oleh pengurus bank sebagian besar merupakan kekayaan masyarakat yang dipercayakan padanya. Pada tahun-tahun terakhir ini perbankan memang telah mengalami suatu ujian yang sangat berat terutama dalam profesionalisme kepengurusan bank. Hal tersebut tidak hanya terjadi pada industri perbankan Indonesia tetapi juga terjadi pada industri perbankan di luar negeri. Hal ini dapat dilihat dari besarnya kerugian yang diderita oleh bank bank multinasional yang disebabkan oleh pengurus bank seperti pada *the Daiwa Bank*,² *Baring Bank* dan *Bank of Credit and Commerce International (BCCI)* yang berakibat ditutupnya bank-bank tersebut. Masing-masing bank ini menderita kerugian melebihi US\$ 1 miliar yang disebabkan oleh tindakan manajemen yang melawan hukum.³

Pentingnya etika profesi dalam pengelolaan bank terkait erat dengan potensi bank "dirampok" oleh pemilik dan pengelola bank. Potensi ini disebabkan karena ciri khas transaksi perbankan yaitu volume transaksi sangat besar, likuid, mudah dipalsukan dan melibatkan jumlah uang yang besar serta seringkali melintasi batas negara. Masing-masing faktor ini mempermudah terjadinya kejahatan oleh orang dalam bank. Volume transaksi yang besar seperti kredit perumahan dan kredit

* Dimuat pada *Reformasi Hukum* Vol. VII No.2 Juli-Desember 2004

¹. Zulkarnain Sitompul, "Skandal BNI dan Pengawasan Internal", *Pilars*, No.32/Th.VI/17-23 November 2003, hal. 100.

². Toshihide Iguchi, Executive Vice President Daiwa Bank Cabang New York melakukan transaksi illegal sebesar USD 1,1 milyar yang menyebabkan ditutupnya bank tersebut oleh Pemerintah AS. Untuk lengkapnya lihat Keterangan Pers United States Attorney Southern District of New York, tanggal 2 November 1995. Keterangan Pers ini diperoleh dari website <http://www. leclaw.com/files/cur45.htm>.

³. Pada Baring Bank dilakukan oleh pedagang derivative dan komoditi dan pada BCCI dilakukan oleh Presiden dan wakilnya. Lihat, Thomas C. Baxter, Jr. and Ramasastry, "The Importance of Being Honest - Lesson from an Era of Large-Scale Financial Fraud," *Saint Louis University Law Review*, (Winter 1996), hal. 19.

konsumsi yang disalurkan oleh bank sangat sulit dimonitor. Dengan demikian mudah untuk melakukan penipuan pada salah satu transaksi ditengah banyaknya jumlah transaksi yang legal. Jumlah transaksi yang besar dapat juga membuat upaya pendeteksian dini menjadi sulit seperti asset yang dipindahkan melalui perusahaan boneka dalam serangkaian transaksi yang kompleks. Asset yang likuid juga merupakan suatu kemudahan bagi pelanggar hukum karena lebih mudah mencuri uang tunai dibandingkan dengan mencuri mesin foto copy.⁴

Padahal, fungsi bank sebagai lembaga perantara keuangan yaitu lembaga yang menerima simpanan dari masyarakat dan menyalurkannya kembali ke masyarakat, sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Untuk itu dana yang diterima dari masyarakat itu haruslah dikelola secara berhati-hati sehingga pemilik dana (nasabah penyimpan) tidak khawatir tentang keamanan dan ketersediaan simpanannya bila dibutuhkan.⁵ Agar fungsi bank sebagai lembaga perantara dapat berjalan dibutuhkan adanya kepercayaan masyarakat. Pentingnya kepercayaan masyarakat bagi bank paling tidak karena dua alasan, *pertama*, meningkatkan efisiensi penggunaan bank dan efisiensi intermediasi, dan *kedua*, *mencegah terjadinya bank runs and bank panics*.⁶

Sementara itu, perkembangan industri perbankan, globalisasi dan liberalisasi pasar keuangan telah mengakibatkan meningkatnya persaingan di antara bank-bank terutama dalam penghimpunan dan penanaman dana. Untuk itu, manajemen bank dituntut mempunyai keterampilan mengelola kekayaan, utang dan modal bank yang tercermin dalam neraca bank dengan baik. Suatu hal yang lebih mendasar dari keahlian dan keterampilan tersebut adalah adanya itikad baik. Artinya pengurus bank seharusnya adalah pihak yang menjunjung tinggi etika profesionalisme.

Pembobolan BNI dan BRI beberapa waktu yang lalu serta kebangkrutan *BCCI* pada tahun 1991 misalnya, adalah suatu jenis kasus dari penipuan besar yang dilakukan oleh orang dalam (*insider*) yang lama tidak terdeteksi. Transaksi bank yang sangat besar yang melibatkan asset likuid, siap untuk dipalsukan dan ditempatkan di perusahaan-perusahaan yang terpisah sebanyak mungkin diberbagai negara. *BCCI* memang suatu kasus ekstrem, tetapi tetap masuk akal bahwa penipuan oleh *insider* yang jumlahnya jauh lebih besar masih dapat terjadi pada bank dibandingkan pada perusahaan bukan bank.⁷

Disamping penipuan yang dilakukan oleh orang dalam perbankan, bentuk transaksi bank telah pula menyebabkan perbankan dapat digunakan sebagai sarana untuk menyembunyikan dan atau mengaburkan asal usul dana yang berasal dari tindak pidana. Upaya pengaburan asal usul ini dikenal dengan pencucian uang (*money laundering*) yang beberapa tahun terakhir ini semakin menjadi sorotan internasional. Hal ini tidak terlepas dari semakin meningkatnya tindak kejahatan *money laundering* yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi sistem ekonomi suatu negara.⁸

⁴. Peter P. Swire, "Bank Insolvency Law Now That It Matters Again," *Duke Law Journal*, (December 1992), hal.844.

⁵ A Robert Abboud, *Money in the Bank How Safe Is It*, (Homewood: Bank Administration Institute, 1988), hal.32.

⁶ Zulkarnain Sitompul, *Perlindungan Dana Nasabah Bank Suatu Gagasan tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana FH UI, 2002), hal.2.

⁷. *Ibid*, hal.845

⁸ Menurut prediksi IMF, kegiatan money laundering telah melampaui batas 5 % dari GDP dunia, yang besarnya mencapai 300 - 400 Milyar USD.

Untuk Indonesia isu pencucian uang menjadi masalah penting oleh karena dalam beberapa kali review oleh FATF (*Financial Action task Force on Money Laundering*)⁹ terhadap pelaksanaan rezim anti *money laundering* di Indonesia, yaitu pada bulan Juni 2001¹⁰, Februari 2003¹¹ dan terakhir Februari 2004¹², Indonesia masih dicantumkan dalam daftar NCCTs (*Non-Cooperative Countries and Territories*). Penyebab dicantumkannya Indonesia dalam daftar tersebut pada Juni 2001 adalah tidak adanya undang-undang yang menetapkan pencucian uang sebagai tindak pidana.¹³ Saat ini telah diberlakukan UU NO. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No.25 Tahun 2003 (UU TPPU).

Masuknya Indonesia dalam daftar NCCTs berdampak kurang menguntungkan bagi perekonomian mengingat seluruh transaksi perbankan yang berasal dari bank-bank di Indonesia dapat dianggap sebagai transaksi yang mencurigakan (*suspicious transaction*) yang berakibat pemerintah dari negara-negara anggota FATF akan meminta bank-banknya untuk menetapkan persyaratan yang lebih berat atau mahal apabila melakukan transaksi dengan bank di Indonesia karena dianggap berisiko tinggi.

II. Tindak Pidana Perbankan

Terdapat dua istilah yang seringkali dipakai secara bergantian walaupun maksud dan ruang lingkupnya bisa berbeda. *Pertama*, adalah "Tindak Pidana Perbankan" dan *kedua*, "Tindak Pidana di Bidang Perbankan". Yang pertama mengandung pengertian tindak pidana itu semata-mata dilakukan oleh bank atau orang bank, sedangkan yang kedua tampaknya lebih netral dan lebih luas karena dapat mencakup tindak pidana yang dilakukan oleh orang di luar dan di dalam bank atau keduanya.¹⁴

Istilah "tindak pidana di bidang perbankan" dimaksudkan untuk menampung segala jenis perbuatan melanggar hukum yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan dalam menjalankan usaha bank. Tidak ada pengertian formal dari tindak pidana di bidang perbankan. Ada yang mendefinisikan secara populer, bahwa tindak pidana perbankan adalah tindak pidana yang menjadikan bank sebagai sarana (*crimes through the bank*) dan sasaran tindak pidana itu (*crimes against the bank*).

A. Jenis-jenis Tindak Pidana di Bidang Perbankan

Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan) menetapkan tiga belas macam tindak pidana yang diatur mulai dari pasal 46 sampai dengan Pasal 50A. Ketiga belas tindak pidana itu dapat digolongkan ke dalam empat macam:

⁹ FATF merupakan organisasi yang dibentuk oleh Kelompok 7 Negara (G-7) dalam G-7 Summit di Perancis pada bulan Juli 1989.

¹⁰ Selain Indonesia, 18 negara lainnya adalah Cook Islands, Mesir, Guatemala, Myanmar, Nauru, Nigeria, Phillipin, Ukraina, St. Vincent, Grenada, Hungaria, Israel, Lebanon, St. Kitts, Nevis, Dominika, Marshall Islands, Niue.

¹¹ Pada posisi ini, negara yang masih tercatat dalam daftar NCCT's berkurang menjadi 10 negara yaitu Indonesia, Cook Islands, Mesir, Guatemala, Myanmar, Nauru, Nigeria, Phillipine, Ukraina, dan St. Vincent.

¹² Pada posisi ini negara yang masih tercatat dalam daftar NCCT's adalah Indonesia, Myanmar, Filipina dan Nauru.

¹³ Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Laporan Tahunan 2004.

¹⁴ Istilah "Tindak Pidana Di Bidang Perbankan" dipergunakan oleh Brigjen Pol Drs. HAK Moch Anwar, SH dan Prof Mardjono Reksodiputro, SH, MA. Lihat, HAK Moch Anwar, *Tindak Pidana di Bidang Perbankan*, (Bandung: Alumni, 1986). Lihat juga Marjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*, Kumpulan Karangan Buku Kesatu, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994), hal. 74.

- a. Tindak pidana yang berkaitan dengan perizinan
- b. Tindak Pidana yang berkaitan dengan rahasia bank
- c. Tindak pidana yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan
- d. Tindak pidana yang berkaitan dengan usaha bank.

a. Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Perizinan

Tindak pidana ini disebut juga dengan tindak pidana bank gelap. Pasal 46 ayat (1) menyebutkan, bahwa barang siapa menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan tanpa izin usaha dari pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah). Ketentuan ayat (2) menyebutkan, bahwa dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, perserikatan, yayasan atau koperasi, maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya. Ketentuan ini satu-satunya ketentuan dalam UU Perbankan yang mengenakan ancaman hukuman terhadap korporasi dengan menuntut mereka yang memberi perintah atau pimpinannya.

Ketentuan Pasal 46 ayat (1) sering menimbulkan permasalahan yaitu: *Pertama*, apakah yang dimaksud dengan "menghimpun dana dari masyarakat". *Kedua*, apakah simpanan yang dimaksudkan dalam pasal ini hanya berupa giro, tabungan, deposito dan sertifikat deposito atau juga meliputi bentuk lain yang dipersamakan dengan itu. *Ketiga*, apakah si pelaku harus menggunakan nama bank atau tidak. Jawaban atas pertanyaan di atas dapat dilihat pada putusan pengadilan yang menerapkan Pasal 46 yaitu dalam kasus PT BMA yang berkedok sebagai usaha Multi Level Marketing. PT BMA menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk yang kurang jelas. Kepada penyimpan dana diberikan seperangkat tekstil dan atau hak untuk meminjam sejumlah uang. Menurut Bank Indonesia, MLM ini telah melakukan kegiatan bank gelap yang melanggar Pasal 46 UU Perbankan. Pendapat diterima oleh pengadilan.

b. Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Rahasia Bank

Pasal 47 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa barang siapa tanpa membawa perintah tertulis atau izin dari pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A, dan Pasal 42, dengan sengaja memaksa bank atau Pihak Terafiliasi untuk memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

Ayat (2) Anggota Dewan Komisaris, Direksi, pegawai bank atau Pihak Terafiliasi lainnya yang dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan menurut Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).

Pasal 47A. UU Perbankan menyebutkan bahwa Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42A dan Pasal 44A, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

c. Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Pengawasan Dan Pembinaan Bank

Pasal 48 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Ayat (2) UU Perbankan menyebutkan bahwa, Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda sekurang-kurangnya Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

d. Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Usaha Bank

Pasal 49 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa, Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja :

- a. membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- b. menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- c. mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut,

diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

Ayat (2) Pasal 49 UU Perbankan menyebutkan bahwa, Anggota Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja :

- a. meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk keuntungan pribadinya atau untuk keuntungan keluarganya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam

memperoleh uang muka, bank garansi, atau fasilitas kredit dari bank, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank;

- b. tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank,

diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Selanjutnya Pasal 50 UU Perbankan menyebutkan bahwa, Pihak Terafiliasi yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Pasal 50A. UU Perbankan menyebutkan bahwa, Pemegang saham yang dengan sengaja menyuruh Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 7 (tujuh) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

Suatu pertanyaan yang sering timbul adalah apakah tindak pidana yang diatur dalam UU Perbankan merupakan tindak pidana umum atau khusus. Hal ini berkaitan dengan tugas penyidikan terhadap tindak pidana ini. Terdapat kesan, bahwa pihak Kepolisian menganggapnya sebagai tindak pidana umum, karena walaupun tindak pidana ini diatur di luar KUHP, tetapi UU Perbankan tidak mengatur Hukum Acara khusus mengenai tindak pidana perbankan. Ada pihak lain yang menyebut sebagai tindak pidana khusus, karena diatur di luar KUHP, ancaman hukum berat dan kumulatif dengan minimum hukuman dan ada sedikit hukum acara seperti yang diatur dalam Pasal 42 yang berkaitan dengan permintaan keterangan yang bersifat rahasia bank dalam proses peradilan perkara pidana.

Menurut Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. : M01.PW.07.03 Tahun 1982 tanggal 4 Februari 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana tindak pidana perbankan termasuk dalam tindak pidana khusus (sebagai penjelasan dari Pasal 284 KUHP).

Dalam kaitannya dengan tindak pidana di bidang perbankan ini kejahatan yang dilakukan oleh orang dalam perlu mendapat perhatian khusus. Kejahatan orang dalam adalah kejahatan yang dilakukan oleh orang dalam bank terhadap bank (*crimes against the bank*). Kejahatan "orang dalam" dalam bentuk penipuan (*fraud*) dan *self dealing* merupakan penyebab utama kehancuran bank karena bagian terbesar aset

bank berbentuk likuid.¹⁵ Di Amerika Serikat misalnya *insider fraud* merupakan 50% dari kejahatan yang terjadi pada perbankan.¹⁶ Kejahatan oleh “orang dalam” ini dapat dilakukan oleh pengurus dan atau pemegang saham dominan (pemegang saham pengendali) yang mempengaruhi pengurus bank.¹⁷ Kejahatan yang dilakukan tersebut dapat digolongkan ke dalam dua cara. *Pertama*, dilakukan dengan memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingan diri sendiri secara melawan hukum. *Kedua*, *mismanagement* berat berupa tindakan ceroboh yang oleh hakim pasti dikecualikan dari prinsip *business judgement*.¹⁸

Kejahatan “orang dalam” sangat erat kaitannya dengan dominasi terhadap kebijakan dan administrasi oleh seorang atau beberapa orang dan lemahnya pengawasan baik pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal maupun eksternal (*regulator*). Di samping itu, berbagai ketentuan yang berlaku menyebabkan bank sering mengambil risiko yang berlebihan, yang menyebabkan turunnya tingkat pengawasan internal, sehingga kegagalan bank yang disebabkan oleh penipuan oleh orang dalam menjadi lebih tinggi.¹⁹

Dalam hal terjadi suatu tindak pidana di bidang perbankan yang dilakukan oleh orang dalam terdapat beberapa undang-undang yang dapat dan biasanya diterapkan yaitu *Pertama*. Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Ketentuan KUHP yang biasa dipakai misalnya Pasal 263 (pemalsuan) Pasal 372 (penggelapan), 374 (penggelapan dalam jabatan), 378 (penipuan), 362 (pencurian), dll. Pasal-pasal KUHP diterapkan biasanya apabila bank menjadi korban dari suatu tindak pidana misalnya kasus pembobolan BNI 46 New York oleh salah seorang mantan pegawainya dikenakan pasal 362 KUHP (pencurian).

Kedua, Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 3/1971, UU No. 31/99 jo UU no. Tahun 2002. Ketentuan UU Korupsi biasanya diterapkan terhadap kasus yang menimpa bank pemerintah.²⁰ UU ini dipergunakan untuk memudahkan menjerat pelaku, mengenakan hukuman yang berat dan memperoleh uang pengganti atas kerugian negara.

Ketiga, UU Perbankan. Ketentuan dalam undang-undang ini biasanya diterapkan apabila Komisaris, Direksi, Pegawai dan pihak terafiliasi dengan bank (“orang dalam”) atau orang yang mengaku menjalankan usaha bank sendiri sebagai pelakunya.

Sebagai perbandingan di Malaysia setiap *director* atau pejabat bank dinyatakan bertanggung jawab secara pribadi apabila memberikan fasilitas kredit melampaui batas yang ditentukan atau diluar persyaratan yang telah ditetapkan atau bertentangan dengan pedoman atau perjanjian, dihukum lima tahun penjara atau denda 5 juta ringgit.²¹

¹⁵. Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller, “Bank Failures, Risk Monitoring, and the Market for Bank Control”, *Columbia Law Review*, (October 1988), hal.255

¹⁶.FDIC DOS Manual of Exam Policies Bank Fraud and Insider Abuse, Section 9.3

¹⁷. Peter P. Swire, . *Op.cit.*, hal.841

¹⁸. *Ibid*

¹⁹. Jonathan R Macey, et.al. , *Op.cit.*, hal 256

²⁰ Dalam kasus Bank Duta,bank swasta nasional, Mahkamah Agung menghukum Dicky Iskandar Di Nata, (Wakil Direktur Utama) karena tindak pidana korupsi selama 18 tahun penjara ditambah dengan denda sebesar Rp.30 juta serta membayar uang pengganti sebesar Rp.410.066 juta kepada Bank Duta Mahkamah Agung menghukum. Putusan Reg. No.14K/Pid/1992 tanggal 26 Mei 1992.

²¹ . Dato’ Syed Ahmad Iddid bin Syed Abdullah Iddid, *Judicial Decisions Affecting Bankers and Financiers*, (Singapore: LexisNexis, 2003), hal. 904

III. Tindak Pidana Pencucian Uang

Tindak Pidana Pencucian Uang (*money laundering*) secara populer dapat dijelaskan sebagai aktivitas memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *organized crime* maupun individu yang melakukan tindakan korupsi, perdagangan narkotik dan tindak pidana lainnya dengan tujuan menyembunyikan atau mengaburkan asal-usul uang yang berasal dari hasil tindak pidana tersebut sehingga dapat digunakan seolah-olah sebagai uang yang sah tanpa terdeteksi bahwa uang tersebut berasal dari kegiatan illegal.²² Adapun latar belakang para pelaku pencucian uang melakukan aksinya adalah dengan maksud memindahkan atau menjauhkan para pelaku itu dari kejahatan yang menghasilkan *proceeds of crime*, memisahkan *proceeds of crime* dari kejahatan yang dilakukan, menikmati hasil kejahatan tanpa adanya kecurigaan kepada pelakunya, serta melakukan reinvestasi hasil kejahatan tersebut untuk aksi kejahatan selanjutnya atau ke dalam kegiatan usaha yang sah.²³ Sementara itu, Black's Law Dictionary memberikan batasan tentang pencucian uang sebagai : "*Term used to describe investment or other transfer of money flowing from racketeering, drug transaction, and other illegal sources into legitimate channels so that its original source cannot be traced*".²⁴

Kegiatan *money laundering* dalam sistem keuangan pada umumnya dan sistem perbankan pada khususnya memiliki risiko yang sangat besar. Risiko tersebut antara lain risiko operasional, risiko hukum, risiko terkonsentrasinya transaksi, dan risiko reputasi. Bagi perbankan Indonesia tindakan pencucian uang merupakan suatu hal yang sangat rawan karena *pertama*, peranan sektor perbankan dalam sistem keuangan di Indonesia diperkirakan mencapai 93%. Oleh sebab itu sistem perbankan menjadi perhatian utama dalam pelaksanaan rezim anti *money laundering*. *Kedua*, tingginya tingkat perkembangan teknologi dan arus globalisasi di sektor perbankan membuat industri perbankan menjadi lahan yang empuk bagi tindak kejahatan pencucian uang dan merupakan sarana yang paling efektif untuk melakukan kegiatan *money laundering*. Pelaku kejahatan dapat memanfaatkan bank untuk kegiatan pencucian uang karena jasa dan produk perbankan memungkinkan terjadinya lalu lintas atau perpindahan dana dari satu bank ke bank atau lembaga keuangan lainnya, sehingga asal usul uang tersebut sulit dilacak oleh penegak hukum.

Keterlibatan perbankan dalam kegiatan pencucian uang dapat berupa:

- a. Penyimpanan uang hasil kejahatan dengan nama palsu atau dalam *safe deposit box*;
- b. Penyimpanan uang dalam bentuk deposito/tabungan/ giro;
- c. Penukaran pecahan uang hasil perbuatan *illegal*;

²² Yunus Husein, "PPATK: Tugas, Wewenang, dan Peranannya Dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang", *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 22 No.3, 2003), hal.26.

²³ Rick McDonnel, "Regional Implementation, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002.

²⁴ Lihat juga batasan yang digunakan oleh Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa, the United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotics, Drugs and Psychotropic Substances of 1988 yang mengartikan *money laundering* sebagai : "*The concealment or transfer of property, knowing that such property is derived from any serious (indictable) offence or offences, or from act of participation in such offence or offences, for the purpose of concealing or disguising the illicit of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal consequences of his action; or The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from a serious (indictable) offence or offences or from an act of participation in such an offence or offences.*"

- d. Pengajuan permohonan kredit dengan jaminan uang yang disimpan pada bank yang bersangkutan;
- e. Penggunaan fasilitas transfer atau EFT;
- f. Pemalsuan dokumen-dokumen L/C yang bekerjasama dengan oknum pejabat bank terkait; dan
- g. pendirian/pemanfaatan bank gelap.

Hal tersebut dapat terjadi mengingat adanya kemudahan dalam proses pengelolaan hasil kejahatan pada berbagai kegiatan usaha bank. Disamping itu, karena organisasi kejahatan membutuhkan pengelolaan *cash flow* keuangan dengan cara menempatkan dananya dalam kegiatan usaha perbankan maka penggunaan bank merupakan suatu hal yang sangat diperlukan dalam upaya mengaburkan asal-usul sumber dana. Hal tersebut menunjukkan eratnya keterkaitan antara organisasi kejahatan dan lembaga keuangan terutama bank.²⁵

Disamping itu, dengan berlakunya sistem *Real Time Gross Settlement* (RTGS), maka dalam hitungan detik pelaku kejahatan dapat dengan mudah memindahkan dana hasil kejahatan yang dilakukan. Penggunaan media pembayaran yang bersifat elektronik (*electronic funds transfer*) akan lebih menyulitkan pelacakan ditambah pula apabila dana tersebut masuk ke dalam sistem perbankan di negara yang ketat dalam menerapkan ketentuan rahasia bank.

Secara sederhana terdapat tiga tahap dalam proses pencucian yaitu *placement*, *layering* dan *integration*.²⁶

Placement merupakan upaya menempatkan atau memasukkan dana atau instrument keuangan lainnya yang dihasilkan dari suatu aktifitas kejahatan pada system keuangan yaitu bank atau lembaga keuangan lainnya. Dalam hal ini terdapat pergerakan fisik dari uang tunai atau surat berharga, misalnya melalui penyeludupan uang tunai atau instrumen keuangan dari suatu negara ke negara lain, menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kejahatan dengan uang yang diperoleh dari hasil kegiatan yang sah, ataupun dengan memecah uang tunai atau instrumen keuangan dalam jumlah besar menjadi jumlah kecil ataupun didepositokan di bank atau dibelikan surat berharga seperti misalnya saham-saham atau juga mengkonversikan kedalam mata uang lainnya atau ditukarkan kedalam valuta asing. Inilah tahap yang paling rawan dari proses pencucian uang, karena proses inilah yang paling mudah dideteksi.

Dalam rangka mencegah industri jasa keuangan dipakai oleh para pelaku tindak pidana untuk mencuci uangnya dan untuk mendeteksi proses *placement* diciptakanlah *Cash Transaction Report* atau *CTR* (laporan transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai). Kadangkala *placement* ini dapat dideteksi juga dengan menggunakan Laporan Transaksi Yang Mencurigakan (*Suspicious Transaction Report* atau *STR*). Kedua laporan ini diatur dalam Pasal 13 (UU TPPU). Laporan transaksi tunai yang diatur undang-undang adalah untuk transaksi tunai yang berjumlah kumulatif sebesar lima ratus juta atau lebih, baik dalam rupiah maupun dalam valuta asing. Suatu jumlah yang dianggap oleh sementara orang sebagai jumlah yang terlalu besar.

²⁵ Guy Stessens, *Money Laundering : A New International Law Enforcement Model*, Cambridge University Press, First Published 2000, hal.9

²⁶ Jane E. Hughes dan Scott B. MacDonald, *International Banking Text and Cases*, (Boston: Addison Wesley, 2002), hal 317.

Proses *placement* ini dideteksi juga dengan adanya kewajiban orang yang membawa uang tunai ke dalam atau ke luar wilayah negara Republik Indonesia sejumlah seratus juta atau lebih baik dalam rupiah maupun valuta asing untuk melaporkan kepada Direktorat Jenderal Bea Cukai. Kemudian Direktorat Jenderal Bea Cukai melaporkannya kepada PPATK.

Layering, diartikan sebagai memindah-mindahkan hasil kejahatan dari suatu tempat ke tempat lainnya dengan maksud agar sumber dan pemiliknya dapat dikaburkan. Dalam hal ini terdapat proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil *placement* ketempat lainnya melalui serangkaian transaksi yang kompleks yang didesain untuk menyamarkan/mengelabui sumber dana "haram" tersebut. *Layering* dapat pula dilakukan melalui pembukaan sebanyak mungkin rekening-rekening perusahaan-perusahaan fiktif dengan memanfaatkan ketentuan rahasia bank, terutama di negara-negara yang tidak kooperatif dalam upaya memerangi kegiatan pencucian uang.

Proses "*layering*" ini dideteksi dengan adanya laporan transaksi keuangan yang mencurigakan (*suspicious transaction report* atau *STR*) seperti diatur dalam Pasal 13 UU TPPU. Laporan STR ini mengingatkan memerlukan judgement dari bank sudah tentu lebih berbobot dibandingkan CTR. Sementara itu yang dimaksud dengan transaksi keuangan yang mencurigakan adalah transaksi yang menyimpang dari profil dan karakteristik nasabah serta kebiasaan nasabah termasuk transaksi yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh penyedia jasa keuangan. (pasal 1 angka 7 UU TPPU).

Integration, yaitu suatu proses dimana uang hasil kejahatan yang telah dicuci di investasikan kembali pada suatu bisnis yang legal sehingga tampak tidak berhubungan sama sekali dengan aktifitas kejahatan sebelumnya yang menjadi sumber dari uang yang di-*laundry*. Pada tahap ini uang yang telah dicuci dimasukkan kembali kedalam sirkulasi dengan bentuk yang sejalan dengan aturan hukum. Proses *integration* ini dideteksi dengan CTR atau STR.

Dalam ketiga tahap proses pencucian uang tersebut, laporan yang disampaikan oleh penyedia jasa keuangan sangat penting untuk digunakan sebagai upaya melakukan deteksi. Itu pulalah sebabnya mengapa penyedia jasa keuangan yang dengan sengaja tidak menyampaikan laporan kepada PPATK dipidana dengan denda paling banyak dua ratus lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu miliar rupiah. Denda pidana ini sudah tentu diputuskan melalui proses pengadilan. (Pasal 8) Selain itu, apabila tindakpidana pencucian uang dilakukan oleh korporasi, misalnya penyedia jasa keuangan, maka terhadap korporasi tersebut dapat dijatuhkan pidana denda dengan ketentuan maksimum pidana ditambah satu pertiga. Korporasi tersebut dapat juga dikenakan hukuman tambahan berupa pencabutan izin usaha dan/atau pembubaran korporasi yang diikuti dengan likuidasi. (Pasal 5) Untuk bank, sanksi seperti ini merupakan suatu hal yang sangat berat, karena bank begitu banyak memiliki kreditur, debitur dan pegawai serta mengingatkan begitu pentingnya peranan perbankan dalam perekonomian.

Tingginya tingkat perkembangan teknologi dan arus globalisasi di sektor perbankan membuat industri ini menjadi lahan yang empuk bagi tindak kejahatan pencucian uang. Pelaku kejahatan dapat memanfaatkan bank untuk kegiatan pencucian uang karena jasa dan produk perbankan memungkinkan terjadinya lalu lintas atau perpindahan dana dari satu bank ke bank atau lembaga keuangan lainnya sehingga asal usul uang tersebut sulit dilacak oleh penegak hukum. Bahkan melalui sistem perbankan pelaku dalam waktu yang sangat cepat dapat memindahkan dana hasil kejahatan melampaui batas yurisdiksi negara, sehingga pelacaknya akan

bertambah sulit apalagi kalau dana tersebut masuk ke dalam sistem perbankan yang negaranya menerapkan ketentuan rahasia bank yang sangat ketat.

IV. Pencegahan Tindak Pidana Perbankan dan Tindak Pidana Pencucian Uang

a. Tindak Pidana Perbankan

Peran pengawasan internal sangat penting untuk mencegah terjadinya kejahatan perbankan. Salah satu alat pengawasan dilakukan oleh unit kerja kepatuhan. Fungsi kepatuhan bank adalah fungsi independen yang mengidentifikasi, menilai, memberikan nasehat, memonitor dan melaporkan risiko kepatuhan bank yaitu risiko sanksi hukum, kerugian keuangan atau kehilangan reputasi yang kemungkinan diderita bank akibat kegagalan bank mematuhi hukum, kode etik dan standar praktik perbankan yang berlaku. Bulan Oktober 2003 lalu Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlement (BIS) mengeluarkan *consultative document* tentang *compliance function* pada bank yang berisi 10 prinsip yang harus dimiliki agar fungsi kepatuhan pada suatu bank berjalan efektif. Kesepuluh prinsip tersebut adalah: *Pertama*, pengurus bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan manajemen risiko kepatuhan bank. Pengurus harus menyetujui kebijakan kepatuhan (*compliance policy*) bank termasuk dokumen-dokumen resmi tentang pembentukan fungsi kepatuhan. Paling sedikit sekali setahun, pengurus harus mengkaji ulang kebijakan kepatuhan bank dan implementasinya untuk menilai sejauh mana bank telah mengelola risiko kepatuhan secara efektif. Kebijakan kepatuhan bank tidak akan efektif apabila tidak ada komitmen yang jelas dari pengurus untuk meningkatkan nilai-nilai kejujuran dan integritas pada perusahaan. Patuh terhadap peraturan perundangan serta standard merupakan alat penting untuk mencapai tujuan.

Kedua, manajemen senior bank bertanggung jawab menyusun kebijakan kepatuhan dan menjamin dilakukannya observasi dan melaporkan implementasinya ke pengurus. Manajemen senior juga bertanggung jawab melakukan penilaian apakah (kebijakan kepatuhan) masih memadai. Harus ada suatu kebijakan kepatuhan tertulis yang mengidentifikasi masalah utama risiko kepatuhan yang dihadapi bank dan menjelaskan bagaimana bank bermaksud mengendalikannya. Kebijakan tersebut harus berisikan prinsip dasar yang harus diikuti oleh seluruh staf (termasuk manajemen senior). Untuk kejelasan dan transparansi diperlukan adanya perbedaan antara standar yang berlaku untuk seluruh staf dan standar untuk staf tertentu. Kewajiban senior manajemen adalah menjamin bahwa kebijakan kepatuhan dijalankan dengan penuh tanggung jawab dan tindakan-tindakan perbaikan dan disiplin dijalankan apabila ada pelanggaran.

Ketiga, manajemen senior bank bertanggung jawab menyusun suatu fungsi kepatuhan yang permanen dan efektif sebagai bagian dari kebijakan kepatuhan bank. Manajemen senior harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bank dapat bergantung pada fungsi kepatuhan yang permanen dan efektif. *Keempat*, fungsi kepatuhan bank harus memiliki status formal dalam bank. Hal ini dapat dilakukan dengan memuatnya dalam anggaran dasar yang menguraikan kedudukan, kewenangan dan independensi fungsi kepatuhan.

Kelima, fungsi kepatuhan bank harus independen. Fungsi kepatuhan harus mampu menjalankan tugas atas inisiatif sendiri di seluruh departemen yang ada pada bank dimana terdapat risiko kepatuhan. Fungsi kepatuhan harus bebas melapor kepada manajemen senior dan pengurus atas setiap kecurigaan dan kemungkinan adanya pelanggaran yang ditemukan dalam investigasi tanpa takut mendapat balasan dan

ketidaknyamanan dari manajemen dan staf lainnya. Fungsi kepatuhan harus memiliki hak atas inisiatif sendiri dalam berkomunikasi dengan staf lainnya dan memiliki akses atas setiap catatan atau dokumen yang diperlukan dalam menjalankan tugasnya. Independensi juga mensyaratkan bahwa fungsi kepatuhan diberikan sumber daya yang cukup untuk dapat menjalankan tugas secara efektif. Anggaran dan skim kompensasi untuk staf kepatuhan harus konsisten dengan tujuan fungsi kepatuhan sehingga tidak harus tergantung pada kinerja keuangan berbagai line bisnis lainnya.

Keenam, perananan fungsi kepatuhan adalah mengidentifikasi, menilai dan memonitor risiko kepatuhan yang dihadapi bank dan memberikan nasehat dan laporan kepada manajemen senior dan pengurus mengenai risiko tersebut. *Ketujuh*, pimpinan fungsi kepatuhan bertanggung jawab atas *day-today management* atas aktifitas fungsi kepatuhan. *Kedelapan*, staf yang menjalankan tanggung jawab kepatuhan harus memiliki kualifikasi, pengalaman dan profesionalisme serta kualitas pribadi agar dapat melaksanakan tugas secara efektif. *Kesembilan*, fungsi kepatuhan pada bank yang memiliki kegiatan usaha di luar negeri harus disusun agar masalah-masalah kepatuhan disusun dalam kerangka kebijakan kepatuhan secara menyeluruh. *Terakhir*, cakupan dan luasnya kegiatan fungsi kepatuhan harus dikaji ulang secara berkala oleh internal audit.

b. Tindak Pidana Pencucian Uang

1. Peranan PPATK

Dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, UUTPPU membentuk Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) suatu lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. PPATK pada dasarnya adalah unit intelijen keuangan (*Financial Intelligent Unit/FIU*). Pentingnya PPATK dilatarbelakangi kesadaran bahwa untuk memerangi pencucian uang dibutuhkan keahlian khusus bagi penegak hukum. Pendirian unit intelijen keuangan yang bertugas menerima dan memproses informasi keuangan dari penyedia jasa keuangan harus dilihat dari latar belakang fenomena semakin meningkatnya kebutuhan akan lembaga penegak hukum khusus.

Tidak ada aturan baku yang mengatur bentuk dan peranan yang harus dijalankan oleh FIU. Rekomendasi Caribbean Drug Money Laundering Conference hanya mensyaratkan tentang perlunya suatu badan khusus yang bertanggung jawab melakukan tindakan penyidikan, penuntutan dan penyitaan. Sedangkan Rekomendasi FATF hanya menyebutkan perlunya *competent authorities* yang bertugas menerima laporan dari penyedia jasa keuangan. Sedangkan European Money Laundering Directive menyebut badan yang berwenang memerangi money laundering dan mewajibkan anggota Uni Eropa untuk menjamin bahwa badan tersebut memiliki kewenangan meminta laporan dari penyedia jasa keuangan.

Egmon Group, suatu kelompok longgar dari FIU, memberikan suatu defenisi umum tentang tentang FIU yaitu: " *A central.national agency responsible for receiving (and as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: (1) concerning suspected proceeds from crime, or (ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering.*"²⁷

²⁷ Guy Stessens, *Money Laundering A New International Law Enforcement Model*, (Cambridge: University Press, 2000), hal. 184.

Definisi di atas berisikan tiga fungsi dasar yang dimiliki oleh semua jenis FIU yaitu: *Pertama*, setiap FIU memiliki fungsi sebagai repository artinya unit ini adalah pusat informasi tentang money laundering. FIU tidak saja menerima informasi tentang transaksi keuangan akan tetapi FIU juga menikmati paling tidak kontrol terhadap informasi. Fungsi kedua adalah fungsi analisis. Dalam memproses informasi yang diterimanya FIU kemudian memberikan nilai tambah terhadap informasi tersebut. Kinerja fungsinya ini tergantung pada pada sumber informasi yang dapat diakses oleh FIU. Dalam memproses informasi FIU berwenang memutuskan apakah suatu informasi bernilai untuk ditindaklanjuti menjadi investigasi/penyidikan. Fungsi terakhir FIU adalah sebagai *clearing house*. Dalam kapasitas ini FIU memfasilitasi pertukaran informasi tentang transaksi keuangan tidak lazim atau transaksi keuangan mencurigakan. Pertukaran informasi ini dapat terkait dengan informasi dalam segala bentuk (individual atau umum) dan dapat berlangsung dengan berbagai mitra kerja di dalam maupun di luar negeri.

Pilihan mendirikan FIU sebagai pusat informasi dibandingkan dengan laporan dari penyedia jasa keuangan langsung diserahkan kepada penegak hukum berdasarkan beberapa alasan yaitu: *Pertama*, kebutuhan adanya ahli yang terkumpul di suatu tempat, dimana keahlian tersebut tidak dimiliki oleh penegak hukum. *Kedua*, memusatkan seluruh laporan dan proses analisisnya pada suatu instansi membuat pemerintah dapat bergerak cepat dalam memerangi kejahatan. *Ketiga*, FIU memiliki fungsi ekonomis. Pada satu sisi mengumpulkan informasi secara efisien sedangkan disisi lain FIU meringankan pekerjaan penegakan hukum sehingga lembaga penegak hukum dapat berkonsentrasi dalam menyelesaikan masalah. Di negara yang tidak memiliki unit Pusat Pelaporan seperti Jerman, upaya gerak cepat mengalami kesulitan besar. *Keempat*, pendirian suatu lembaga sebagai perantara antara lembaga keuangan dengan penegak hukum dalam banyak hal dimaksudkan untuk meningkatkan iklim kepercayaan antara lembaga keuangan dan penguasa. Hal ini terjadi karena lembaga keuangan tidak diwajibkan melaporkan transaksi keuangan mencurigakan langsung kepada kepolisian atau kejaksaan akan tetapi cukup melaporkan kepada FIU yang kemudian melakukan analisa sebelum melaporkannya kepada penegak hukum. Hal ini akan mengurangi kemungkinan nasabah yang tidak berdosa harus berhadapan dengan aparat penegak hukum. Alasan keempat ini juga secara tegas digaris bawahi oleh UN Model Law on Money Laundering yang menyarankan dibentuknya FIU.

PPATK memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 26 dan 27 UU-TPPU antara lain:

- a. Mengumpulkan, menyimpan, menganalisis, mengevaluasi informasi yang diperoleh.
- b. Memberikan nasihat dan bantuan kepada instansi yang berwenang.
- c. Melaporkan hasil analisis transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang kepada Kepolisian dan Kejaksaan.
- d. Meminta dan menerima laporan dari Penyedia Jasa Keuangan (PJK).
- e. Melakukan audit terhadap PJK mengenai kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam UU-TPPU dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan.
- f. Memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut, PPATK bersifat independen sebagaimana yang dimuat dalam UU-TPPU yaitu :

- a. Bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- b. Tidak diperkenankannya setiap pihak untuk melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan PPATK.
- c. Diwajibkannya kepala dan wakil kepala PPATK untuk menolak setiap campur tangan dari pihak manapun dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

2. Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principle/KYC)

Menurut Peraturan Bank Indonesia²⁸, yang dimaksud dengan Prinsip KYC adalah prinsip yang diterapkan bank untuk mengetahui identitas nasabah, memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk pelaporan transaksi yang mencurigakan. Di samping itu, penerapan prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah dipergunakannya bank sebagai sarana pencucian uang oleh nasabah bank.

Dalam menerapkan Prinsip KYC dimaksud bank diwajibkan :

- a. Menetapkan kebijakan mengenai penerimaan nasabah, prosedur identifikasi nasabah, dan prosedur pemantauan terhadap rekening dan transaksi nasabah, serta prosedur manajemen risiko yang berkaitan dengan penerapan KYC.
- b. Melaporkan transaksi yang mencurigakan (*suspicious transaction*) kepada BI selambat-lambatnya 7 hari kerja setelah diyakini oleh bank.
- c. Menerapkan prinsip KYC yang berlaku di suatu negara bagi kantor cabang bank yang berada di luar negeri, sepanjang standar KYCnya sama atau lebih ketat dari yang diatur dalam PBI, dan jika ketentuan setempat lebih longgar wajib diterapkan PBI KYC. Dalam hal penerapan PBI KYC mengakibatkan pelanggaran ketentuan negara setempat, wajib dilaporkan kepada kantor pusatnya dan BI.
- d. Bank wajib menerapkan prinsip KYC dan melakukan pengkinian *data base* nasabah yang telah ada (*existing customer*) selambat-lambatnya tanggal 13 Juni 2002.
- e. Bank wajib melaksanakan program pelatihan kepada karyawan bank mengenai prinsip KYC selambat-lambatnya tanggal 13 Februari 2002.
- f. Penerapan sistem informasi yang dapat mengidentifikasi, menganalisa, memantau dan menyediakan laporan secara efektif mengenai karakteristik transaksi yang dilakukan oleh nasabah bank sudah harus siap selambat-lambatnya tanggal 13 Juni 2002.

Adapun sanksi apabila bank tidak melaporkan perubahan Pedoman Pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak ditetapkannya perubahan tersebut serta tidak melaporkan kepada BI transaksi yang mencurigakan yang terjadi di bank yang bersangkutan selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak transaksi tersebut diketahui oleh bank, dikenakan sanksi berupa kewajiban membayar sebesar Rp.1 juta per hari kelambatan dan setinggi-tingginya Rp.30 juta.

²⁸. Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principles) tanggal 18 Juni 2001 dan Peraturan Bank Indonesia No.3/23/PBI/2001 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principles) tanggal 13 Desember 2001.

Sedangkan sanksi apabila bank tidak melaksanakan kewajiban lainnya adalah dengan pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b, c, e, f atau g Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.10 tahun 1998 yaitu berupa :

- a. teguran tertulis;
- b. penurunan tingkat kesehatan bank;
- c. pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan;
- d. pemberhentian pengurus bank dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan BI, atau;
- e. pencantuman anggota pengurus, pegawai bank, pemegang saham dalam daftar orang tercela di bidang Perbankan.

Disamping sanksi administratif tersebut di atas, terhadap anggota Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang perbankan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank (termasuk PBI KYC), diancam dengan pidana penjara minimal 3 tahun dan maksimal 8 tahun serta denda minimal Rp. 5 miliar dan maksimal Rp.100 miliar (Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.10 tahun 1998).

Terdapat beberapa kendala yang dialami dalam pelaporan STR dari bank-bank baik yang berasal dari internal (bank) maupun dari eksternal (masyarakat) antara lain adalah :

Kendala yang dihadapi bank dalam melaksanakan prinsip KYC berupa:

- a. Takut kehilangan nasabah

Bank merasa khawatir kehilangan nasabah apabila menerapkan sepenuhnya prinsip KYC baik terhadap nasabah lama (*existing customer*) maupun terhadap nasabah baru (*new customer*). Hal tersebut karena tidak serentak bank-bank dalam menerapkan prinsip KYC pada nasabah. Kondisi ini memberikan peluang bagi nasabah untuk menolak memberikan informasi dan memindahkan dananya ke bank yang belum menerapkan prinsip KYC.

- b. Skala usaha bank

Bagi bank yang tergolong dalam skala besar (sebagai contoh memiliki karyawan lebih dari 21.000 dengan 800 kantor cabang dan 8 juta nasabah di seluruh Indonesia) cenderung lebih sulit menerapkan prinsip KYC sepenuhnya, seperti pendataan profil nasabah, pelatihan bagi karyawan, dan pengadaan sistem informasi, yang untuk itu dibutuhkan waktu yang panjang, biaya yang besar dan keahlian yang memadai.

- c. Ketidakpercayaan perbankan terhadap penegakan hukum

Walaupun UU-TPPU telah memberikan kepastian akan jaminan keamanan bagi bank dalam pelaksanaan penyampaian laporan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 15, dan Pasal 40 - Pasal 42 UU-TPPU namun bank masih meragukan pelaksanaannya khususnya terhadap aparat penegak hukum.

Disamping itu kurangnya perhatian masyarakat terhadap ketentuan KYC merupakan kendala utama yang dihadapi oleh seluruh bank dalam menerapkan prinsip KYC. Hal tersebut karena:

- a. pengisian formulir KYC menyusahkan nasabah dan dirasa terlalu berlebihan (misal pengisian jabatan, nama ibu kandung, hobi, pinjaman dari bank lain) dan tidak nyaman;
- b. takut rahasia keuangannya diketahui oleh pihak lain misalnya perpajakan;
- c. tidak merasa memperoleh manfaat dari pengisian KYC dan menganggap bank terlalu ingin tahu masalah internal nasabah.

Selain itu, dampak yang dihadapi bank pada saat menerapkan prinsip KYC antara lain

- a. nasabah menolak mengisi formulir KYC yang sudah dikirimkan dan akan menarik dananya apabila tetap diharuskan mengisi;
- b. nasabah cenderung tidak jujur dalam mengisi data penghasilan dan sulit ditemui;
- c. nasabah penyimpan dana berkeberatan memberikan slip gaji karena beranggapan bukan sebagai peminjam dana.

V. Penutup

Efektifitas internal control merupakan hal prinsip dalam pengawasan bank. Apabila internal control lemah maka pengawasan bank hanya tergantung pada pengawasan oleh regulator yaitu Bank Indonesia. Dengan ciri khas transaksi perbankan sebagaimana telah dikemukakan di atas dapatlah dikatakan pengawasan tersebut tidak akan efektif. Suatu hal yang juga perlu direnungkan bagi pemilik dan pengelola bank adalah *for financial institutions, which depend so heavily on customer confidence, the importance of being honest is a life and death matter. Reporting minor fraud is surely preferable to breaking the billion dollar barrier.* Bila pengawasan internal telah berjalan efektif maka pengawasan eksternal dapat berfungsi sebagai faktor pencegah (*deterrence*) sebagaimana hukum pidana yang mengancam dengan hukuman setiap kejahatan sehingga untuk menghindari perampokan bank tidak perlu setiap orang yang masuk ke bank harus diperiksa dengan teliti.

Sementara itu, untuk mencegah dijadikannya bank sebagai sarana untuk menyembunyikan dan atau mengaburkan hasil tindak pidana diperlukan suatu rezim anti money laundering yang kuat. Untuk itu empat pilar rejim tersebut harus diperkuat. Keempat pilar tersebut adalah : *pertama*, hukum dan peraturan perundang-undangan; *kedua*, teknologi sistem informasi dan sumber daya manusia; *ketiga*, analisis dan kepatuhan dan; *keempat*, kerjasama dalam negeri dan internasional.

ooOoo